



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 23.10.2001  
COM (2001) 607 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO  
EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**eEUROPE 2002: ESTABELEECER UM QUADRO COMUNITÁRIO PARA A  
EXPLORAÇÃO DA INFORMAÇÃO DO SECTOR PÚBLICO**

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO  
EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**eEUROPE 2002: ESTABELECEMOS UM QUADRO COMUNITÁRIO PARA A  
EXPLORAÇÃO DA INFORMAÇÃO DO SECTOR PÚBLICO**

**ÍNDICE**

1.	Introdução.....	3
2.	Um recurso económico importante... ..	4
3.	...mas um mercado europeu fragmentado .....	5
3.1.	Impacto no mercado europeu da informação.....	5
3.2.	Impacto no mercado europeu em geral .....	6
3.3.	Disparidade e obscuridade das condições de exploração .....	6
3.4.	Desafios a nível prático .....	7
3.5.	Conclusão.....	7
4.	Medidas comunitárias propostas.....	8
4.1.	Experimentação e diálogo .....	8
4.1.1.	Experimentação em projectos .....	8
4.1.2.	Aprender observando .....	9
4.2.	Melhorar as condições-quadro a nível europeu.....	10
4.2.1.	Acesso à informação do sector público .....	10
4.2.2.	Exploração da informação do sector público.....	10
4.2.2.1.	Quais as questões a abordar? .....	10
4.2.2.2.	Para um instrumento de exploração da informação do sector público .....	12
4.2.3.	Melhorar as práticas das instituições comunitárias .....	13
4.3.	Um processo participado por todos os actores.....	15
5.	Conclusão.....	15

## 1. INTRODUÇÃO

A **economia digital assente no conhecimento** tem um forte impacto na vida dos europeus. Pode constituir um poderoso vector de crescimento, competitividade e emprego, melhorando simultaneamente a qualidade de vida dos cidadãos, conforme assinalou o Conselho Europeu de Lisboa, de 23 e 24 de Março de 2000. O **Plano de Acção eEurope 2002** "Uma sociedade da informação para todos", aprovado pelos Chefes de Estado e de Governo na Feira, em 19-20 de Junho de 2000, estabeleceu metas para a plena entrada da Europa na era digital. A **informação do sector público** é um dos tópicos a desenvolver no quadro deste plano de acção.

### *Exemplos de informação do sector público*

*A informação financeira e empresarial é recolhida por ministérios e organismos do sector público. O registo das sociedades, obrigatório por lei em muitos Estados-Membros, é efectuado pelo sector público. A informação jurídica (em especial a referente à legislação e à jurisprudência) e a informação administrativa são domínio do sector público por excelência. Os serviços de patentes são geralmente organismos públicos. A informação científica, técnica, cultural e médica é compilada pelos institutos de investigação e os arquivos públicos. A informação geográfica necessária para os sectores dos transportes e do turismo (mapas, situação do tráfego) é disponibilizada também por agências do sector público. A informação turística é recolhida e publicada por organismos do sector público a diferentes níveis da Administração.*

Uma melhor utilização da informação do sector público poderá transformar este recurso num **valioso activo para os cidadãos, as empresas e as administrações da Europa**. Os cidadãos e as empresas podem beneficiar

significativamente com uma boa oferta de informação do sector público na Internet, que facilitará a sua comunicação com a administração pública e potenciará a sua participação no processo democrático.

Simultaneamente, a informação do sector público tem **potencialidades económicas** consideráveis. Esta informação constitui uma base essencial para muitos produtos de informação digitais e pode tornar-se uma importante matéria-prima para novos serviços, nomeadamente na **Internet sem fios**<sup>1</sup>. Melhorar as condições da sua utilização comercial é, pois, um objectivo inteiramente consentâneo com as conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo (23-24 de Março de 2001), que preconizam o estabelecimento das "condições justas para a criação de conteúdos plurilingues europeus para os serviços sem fios".

A presente comunicação, não deixando de reconhecer a importância da informação do sector público na vida democrática e cívica, centra-se nos seus **aspectos económicos e ligados ao mercado interno**. Propõe um conjunto de medidas para suplantar os obstáculos de mercado existentes a nível europeu e aborda, em particular, a questão da exploração da informação do sector público. **Não são feitas novas propostas no que se refere ao acesso à informação**. As medidas aqui apresentadas - umas novas, outras já em execução - constituem um todo coerente, que se articula em torno de dois eixos principais:

- **Experimentação e diálogo:** promover desenvolvimentos dando apoio a projectos exemplares e estimulando o

---

<sup>1</sup> Em 20 de Março de 2001, a Comissão adoptou uma comunicação intitulada "Introdução das comunicações móveis de terceira geração na União Europeia: ponto da situação e via a seguir", COM (2001) 141.

intercâmbio das melhores práticas na Europa.

- **Legislação:** está em estudo a **harmonização mínima**, ao nível europeu, das condições de **exploração comercial** da informação do sector público em toda a Europa.

As propostas de medidas têm por base as reacções ao Livro Verde "*Informação do sector público: um recurso fundamental para a Europa*" (COM (1998) 585), adoptado pela Comissão em 20 de Janeiro de 1999<sup>2</sup>.

## 2. UM RECURSO ECONÓMICO IMPORTANTE...

A informação do sector público é um **recurso essencial de conteúdos** com um forte potencial económico. As ferramentas da sociedade da informação criaram oportunidades sem precedente de incorporação de dados de diferentes fontes em produtos e serviços de valor acrescentado. A informação do sector público constitui uma importante matéria-prima para este tipo de aplicações.

*São domínios de particular interesse a informação geográfica, empresarial e rodoviária e os dados económicos e sociais. A informação geográfica é essencial, nomeadamente, para aplicações sem fios, como os sistemas de navegação dos veículos, um segmento de mercado em que é de esperar um crescimento significativo.*

A investigação sugere que 15 a 25% dos dados necessários para o comércio electrónico têm por base informações do sector público<sup>3</sup>. Está-se portanto a falar de

<sup>2</sup> Os comentários ao Livro Verde e seu resumo analítico são apresentados no sítio Web <http://www.cordis.lu/econtent/psi/>.

<sup>3</sup> Fonte: "Government information and the UK information market", relatório da

**um activo cuja importância é já bem real e cujo potencial de crescimento é significativo** e que pode tornar-se um factor essencial do desenvolvimento do **sector dos conteúdos**.

O sector dos conteúdos já tem uma dimensão económica assinalável, estimada<sup>4</sup> em 433 mil milhões de euros, ou 5% do PIB europeu, estando à frente quer do sector das telecomunicações quer do sector do hardware/software.

Dimensão do mercado europeu (em MEUR)



Em termos de emprego, isto representa cerca de quatro milhões de postos de trabalho europeus. A produção de conteúdos originou uma rápida criação de emprego nos últimos anos e pode continuar fazê-lo.

Nos **Estados Unidos**, o acesso e a reutilização da informação de fontes federais são favorecidos por um quadro legal límpido e simples. Os cidadãos e as empresas gozam de amplos direitos de acesso por via electrónica a essa informação e dispõem de inúmeras possibilidades de a reutilizarem para fins

Electronic Publishing Services para o Ministério do Comércio e Indústria do Reino Unido, Maio de 2000.

<sup>4</sup> Observatório Europeu das Tecnologias da Informação, 2001 - Os dados relativos aos conteúdos abrangem os sectores da comunicação social, da edição, do marketing e da publicidade. Os dados respeitantes à dimensão do mercado e ao emprego são confirmados por relatórios da OCDE.

comerciais<sup>5</sup>. Não existem direitos de autor para a informação do sector público e não há restrições à sua reutilização. Além disso, as taxas de reutilização cobrem, no máximo, os custos marginais de reprodução e difusão.

*As amplas possibilidades de reutilização existentes nos EUA criaram um mercado da informação assente na informação do sector público que se estima ser quase cinco vezes maior que o da UE. As principais empresas americanas do sector registaram nos últimos seis anos taxas de crescimento da ordem dos 10 a 30%. Neste país, o debate transferiu-se de temas como o acesso, as tarifas, os direitos de autor e a revenda para as questões da aplicação concreta, dos metadados comuns e da crescente exploração global da informação do sector público<sup>6</sup>.*

As possibilidades de exploração na Europa são ainda limitadas e as regras que governam esta área de actividade carecem de clareza e de consistência a nível da União (ver exemplos no capítulo 3). O desafio económico que se coloca à UE consiste em criar melhores condições de exploração, **impulsionando assim consideravelmente a actividade económica e a criação de emprego**. Os novos produtos da informação de valor acrescentado, por seu turno, poderão ter um impacto económico positivo, reforçando a eficiência e possibilitando decisões mais bem fundadas.

<sup>5</sup> Refira-se, entre outros, o *Freedom of Information Act* de 1996, alterado pelo *Electronic Freedom of Information Act* (1996) [http://www.usdoj.gov/oip/foia\\_updates/Vol XVII 4/page2.htm](http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol XVII 4/page2.htm), o *Paperwork Reduction Act* <http://www.rdc.noaa.gov/~pra/pralaw.htm> e a importante *Budget Circular A130* <http://www.cio.gov/docs/Recompiled A-1301.htm>.

<sup>6</sup> Estudo sobre a exploração comercial da informação do sector público, efectuado pela Pira International para a Comissão Europeia, Outubro de 2000.

Com o advento da Internet, os governos lançaram-se a estudar maneiras de maximizar o valor dos seus recursos de informação. Compreendendo a importância económica e social da questão, vários Estados-Membros (Reino Unido, França, Países Baixos e Dinamarca, entre outros) actualizaram já os seus quadros legais, ou estão a proceder a essa actualização, para permitir uma utilização mais alargada da informação do sector público. Com efeito, os **ganhos económicos decorrentes de um sistema de exploração mais aberto excedem de longe as receitas directas** que poderiam obter com a venda da informação.

A acção neste domínio a nível da UE não é contudo coerente. Esta situação só pode ter como resultado o agravamento da disparidade das práticas vigentes nos Estados-Membros, dificultando ainda mais a vida das empresas do sector da informação cuja actividade não se limita às fronteiras nacionais.

### 3. ...MAS UM MERCADO EUROPEU FRAGMENTADO

#### 3.1. Impacto no mercado europeu da informação

A maior integração das economias europeias e o desenvolvimento da Internet sem fios originarão uma procura crescente de **produtos de informação pan-europeus** (serviços móveis de informação turística, serviços de informação para as empresas europeias, etc.).

Criar produtos ou serviços pan-europeus com base em dados do sector público não é, contudo, tarefa fácil. As **regras e práticas** de reutilização dos dados **diferem** de país para país ou, muito simplesmente, primam pela falta de clareza. As dificuldades existentes num ou dois países podem impedir uma empresa que se dedique à agregação de conteúdos de criar um produto europeu viável.

*Um serviço de informação turística, ambiental e/ou rodoviária que não passe a fronteira perderá muito do seu interesse.*

Tal situação tem efeitos claros no mercado europeu, uma vez que **a incerteza quanto às condições de utilização dos dados impede as empresas de se lançarem na exploração transfronteiras da informação do sector público**, sobretudo as PME, que não podem permitir-se investimentos de vulto falhados.

Um **corpus mínimo de regras comuns** poderá eliminar muita desta incerteza e promover a criação de produtos europeus. Poderá também facilitar a tarefa dos próprios organismos do sector público, frequentemente obrigados a definir políticas pontuais em resposta a pedidos de reutilização de informação.

As disparidades existentes entre os Estados-Membros não afectam o mercado da informação europeu apenas no que toca à criação de produtos transfronteiras. É manifesto que as empresas americanas têm vantagens competitivas face às suas congéneres europeias. Podem utilizar facilmente a informação do sector público para produtos de valor acrescentado que servem o mercado nacional, criando assim as bases para se expandirem. Os lucros obtidos com esses produtos podem ser investidos em novos projectos, reforçando ainda mais as vantagens de que dispõem. Este fenómeno repete-se a uma escala mais pequena **no mercado europeu da informação**. Nos Estados-Membros em que a exploração da informação do sector público é relativamente fácil, as empresas do sector da informação podem utilizar esse factor para ganharem vantagem sobre concorrentes potenciais de outros Estados-Membros que não podem servir o mercado nacional nas mesmas condições.

### **3.2. Impacto no mercado europeu em geral**

A **disponibilidade de produtos de informação fiáveis** que abarquem

diferentes Estados-Membros é **essencial para as empresas** que operam num contexto internacional. Uma informação de alta qualidade sobre, por exemplo, os trâmites administrativos, o tráfego, o investimento, a situação do ambiente, etc. pode ser um elemento decisivo quando se pretende comercializar bens ou serviços noutra Estado-Membro. A disponibilidade deste tipo de informação é igualmente importante para os cidadãos que queiram exercer os direitos conferidos pelos Tratados. As dificuldades na exploração da informação do sector público têm, portanto, **efeitos negativos no mercado interno no seu conjunto**.

### **3.3. Disparidade e obscuridade das condições de exploração**

Que obstáculos impedem a exploração da informação do sector público a nível europeu? Na prática, existem vários tipos de obstáculos resultantes de diferenças nas regras ou práticas (administrativas): **diferenças no tempo de resposta, recusa de transmitir a informação em formato digital** (ou num formato digital específico preexistente), necessidade de a empresa do sector da informação requerente provar que a informação solicitada é do seu **interesse directo** (não baseada em regras relativas à protecção de dados), **acordos de exclusividade** existentes entre empresas públicas e privadas ou mesmo exigência de consulta da informação *in loco*.

*Uma companhia francesa, que construía uma base de dados com os nomes e cargos de funcionários públicos de toda a Europa, viu-se obrigada a enviar pessoal seu a um dos Estados-Membros para recolher os dados.*

Outro tipo de obstáculos tem a ver com a **política de preços**. A maioria das empresas não considera problema de maior o facto de ter de pagar pela informação. No entanto, existem diferenças significativas nos preços praticados para o mesmo tipo de informação, o que mostra que os Estados-Membros utilizam regras e

critérios muito divergentes no estabelecimento dos preços da reutilização da informação.

*A Dun & Bradstreet estudou a variação dos preços praticados nos Estados-Membros para uma informação similar. Assim, o preço cobrado em 2000 pelos balanços das empresas, por exemplo, variava entre 0,11 euros na Bélgica e 3,29 euros nos Países Baixos.*

Acresce que, nalguns casos, o poder de mercado dos organismos do sector público numa dada área permite-lhes estabelecer preços muito elevados, o que, na prática, impede a reutilização da informação.

*Os elevados preços praticados pelo serviço meteorológico num dos Estados-Membros levou um fornecedor privado de serviços meteorológicos a utilizar informação proveniente dos EUA. Este fornecedor concluiu ainda ser economicamente mais viável construir a sua própria estação de radar do que comprar imagens de radar ao serviço nacional.*

No entanto, em muitos casos, o que impede as companhias de iniciarem uma actividade comercial assente na informação do sector público é a **incerteza quanto às condições de reutilização**. As disposições nesta matéria estão inscritas em leis nacionais, regras administrativas regionais ou locais ou ainda em regras específicas definidas pelos ministérios para os organismos ou pelos próprios organismos. Noutros casos, não há, pura e simplesmente, regras neste domínio, pelo que é difícil prever a reacção das administrações a um pedido de utilização da informação. A menos que haja um **grau mínimo de certeza e transparência**, a criação de produtos e serviços transfronteiras (parcialmente) assentes na informação do sector público será consideravelmente dificultada. Também a este nível, mais uma vez, os Estados Unidos se destacam como a clara ilustração dos efeitos económicos

benéficos de um quadro legal límpido e simples para a exploração.

### 3.4. Desafios a nível prático

A par destes obstáculos associados às regras de exploração da informação do sector público, há **problemas de ordem prática** que tornam tal exploração ao nível europeu particularmente difícil. Saber que informação e que bases de dados estão disponíveis e localizar as fontes onde obter informações do sector público nem sempre é fácil. Não há repertórios gerais a nível europeu, e mesmo a nível nacional, que dêem uma **panorâmica dos recursos de informação** de que dispõe o sector público e muito menos que indiquem as condições da sua reutilização.

A **falta de normas** é outra fonte de problemas. A disparidade de normas técnicas (entre países e também entre regiões) de armazenamento da informação torna a reutilização desta particularmente dispendiosa. Se também as normas de classificação da informação forem diferentes, cria-se uma dificuldade adicional à reutilização comercial.

Finalmente, outro desafio na exploração pan-europeia da informação do sector público é a **diversidade linguística**. Os custos da tradução do material de base e a necessidade de adaptação linguística do produto de valor acrescentado final constituem uma dificuldade adicional que as empresas do sector da informação que pretendem entrar neste mercado têm de suplantar.

### 3.5. Conclusão

Para que as empresas europeias do sector da informação possam criar produtos de informação de valor acrescentado, promovendo assim o emprego e o crescimento, há que dar-lhes maiores oportunidades de explorarem a informação do sector público. Tais oportunidades podem inclusivamente melhorar de forma

significativa os fluxos de informação e, logo, o funcionamento do mercado interno.

É importante compreender que a **inacção** neste domínio **tem custos**. Custos para o sector da informação e também para o mercado e a sociedade europeus.

#### 4. MEDIDAS COMUNITÁRIAS PROPOSTAS

As medidas propostas no presente capítulo têm em conta a **importância económica** e o **potencial de criação de emprego** do sector em discussão, bem como a **natureza dos obstáculos** existentes. As iniciativas já em curso e os novos elementos consubstanciam uma abordagem global do problema da exploração. As medidas destinadas a promover desenvolvimentos de âmbito e impacto europeus e as medidas que contribuem para o estabelecimento do quadro regulamentar adequado complementam-se mutuamente e reforçam e complementam também as medidas tomadas a nível nacional, regional e local.

##### 4.1. Experimentação e diálogo

###### 4.1.1. Experimentação em projectos

A Comunidade tem um papel a desempenhar enquanto catalisador de desenvolvimentos de âmbito e impacto europeus. O apoio financeiro a **projectos transfronteiras** que ilustrem modos de acesso e exploração da informação do sector público impulsionará a criação de parcerias na Europa e conduzirá a resultados de valor acrescentado europeu. Para realizar este objectivo, a Comissão apoiar-se-á nos programas já existentes, acordando especial atenção a segmentos e sectores específicos, como o da informação geográfica, e ao papel das bibliotecas<sup>7</sup>.

###### *Projectos tecnológicos*

<sup>7</sup> Ver um pequeno documento de trabalho nesta matéria no sítio Web <http://www.cordis.lu/econtent/psi/>.

O programa específico "Tecnologias da sociedade da informação" (IST) do **5.º Programa-Quadro de I&D** contém numerosos elementos de interesse para as administrações públicas no modo como lidam com a informação e interagem com os cidadãos. É disso exemplo a linha de acção I do programa IST, 'Sistemas e serviços para o cidadão', em particular a parte que tem como objectivo a melhoria dos serviços fornecidos pelos órgãos da administração pública.

A parte da linha de acção III "Conteúdos e ferramentas multimédia" relativa às 'tecnologias da linguagem humana' pode contribuir para se suplantarem os **obstáculos linguísticos**. Vários comentários ao Livro Verde sobre a informação do sector público na sociedade da informação referem o problema da língua como um dos obstáculos a uma utilização pan-europeia da informação do sector público.

Além disso, o 6º programa-quadro de I&D, actualmente em debate, oferecerá oportunidades para abordar as questões relevantes para a reutilização da informação do sector público.

###### *Projectos orientados para o mercado*

Os **projectos de demonstração orientados para o mercado** são um útil instrumento para obviar ao desfazamento que frequentemente existe entre a evolução das novas tecnologias e o mercado. São necessárias experiências com novos modelos de mercado e novas formas de **parceria sector público/sector privado** para identificar os obstáculos de ordem prática e para criar exemplos de colaborações proveitosas. Estas experiências, iniciadas com o programa INFO2000, irão prosseguir com o programa "Conteúdos-e"<sup>8</sup>, que promoverá

<sup>8</sup> Programa comunitário plurianual para estimular o desenvolvimento e a utilização de conteúdos digitais europeus nas redes mundiais e promover a diversidade

igualmente a criação e utilização de **metadados**<sup>9</sup> e **normas** pan-europeus e exemplos de **compilações pan-europeias de dados** e incidirá nos **aspectos linguísticos** da informação do sector público.

A cooperação transfronteiras, transnacional e inter-regional no domínio da sociedade da informação entre os poderes públicos e outras entidades interessadas poderá também ser apoiada pela iniciativa comunitária Interreg III no âmbito dos Fundos Estruturais.

O programa "**Transferência de dados entre Administrações**" (IDA II) irá continuar a criar e consolidar redes electrónicas que liguem as administrações, incluindo as instituições europeias. O programa apoiará o fornecimento de informações do sector público, incluindo o desenvolvimento de portais, a nível pan-europeu. Foram lançadas acções de apoio à interoperabilidade dos metadados e produzidas ferramentas electrónicas comuns, nomeadamente para responder às necessidades em compilação de dados das administrações públicas.

#### 4.1.2. *Aprender observando*

Discute-se actualmente em todos os Estados-Membros a melhor maneira de as administrações públicas tirarem partido das ferramentas da sociedade da informação. Novas soluções estão a ser ensaiadas em diferentes contextos. A União Europeia pode criar um valor acrescentado significativo **congregando experiências e actores** dos diferentes Estados-Membros. Há, portanto, que incentivar o intercâmbio de informação na União, aos vários níveis da administração, e em particular o

---

linguística na sociedade da informação (Conteúdos-e), Decisão 2001/48/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 2000, J O L 14 de 18.01.2001

<sup>9</sup> Dados estruturantes destinados à identificação e localização da informação existente.

**intercâmbio das melhores práticas**, a fim de ajudar as administrações a adoptarem **soluções eficientes e adequadas**. Poderão ser estudados novos modelos de parceria entre os sectores público e privado e nos serviços públicos para a utilização e exploração da informação do sector público. O intercâmbio de aplicações inovadoras e bem sucedidas pode ajudar a aproximar, em toda a Europa, cidadãos e administrações. O intercâmbio das melhores práticas irá também incidir na escolha dos processos para garantir a qualidade da informação oferecida pelo sector público.

*O sistema europeu de estatística desenvolveu um modelo interessante que oferece orientações para a definição do âmbito e da profundidade da informação disponibilizada, bem como do preço específico de cada segmento.*

A realização de **estudos comparativos de casos específicos** a nível europeu e extra-europeu reforçará o processo de intercâmbio das melhores práticas. Estes estudos poderão dizer respeito a casos modelares, exemplos práticos e questões como o valor associado a certos tipos de informação do sector público em diferentes países. A utilização da Internet para a difusão da informação do sector público e uma recolha mais eficiente da informação poderão constituir outro tópico para o intercâmbio de experiências entre as administrações.

#### **Experimentação e diálogo**

##### **Medidas principais**

- Apoio a projectos tecnológicos relacionados com a informação do sector público no âmbito do programa "Tecnologias da sociedade da informação".
- Apoio a projectos orientados para o mercado (parcerias sector público/sector privado, metadados) no quadro do programa "Conteúdos-e".

- Apoio a projectos relacionados com o fornecimento de informações do sector público no âmbito do programa IDA.
- Intercâmbio das melhores práticas, estudos comparativos de casos (eEurope).

#### 4.2. Melhorar as condições-quadro a nível europeu

Há que distinguir aqui duas questões fundamentais: o acesso à informação e a **exploração comercial** da informação.

##### 4.2.1. Acesso à informação do sector público

Os comentários ao Livro Verde sublinham a importância do **acesso à informação do sector público** para os cidadãos e as empresas. A nível comunitário, a Directiva 90/313/CEE do Conselho relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente<sup>10</sup> estabelece já as condições de base aplicáveis ao acesso a informações ambientais. No entanto, com excepção do domínio ambiental, as disposições em matéria de acesso são essencialmente da **competência nacional, regional e local**. Não está portanto prevista a harmonização dos aspectos específicos do acesso à informação do sector público.

Para promover o **acesso por via electrónica** à informação do sector público na Europa, o plano de acção eEurope fixou metas relativas, nomeadamente, aos dados públicos essenciais em linha, incluindo a informação jurídica, administrativa, cultural, ambiental e rodoviária<sup>11</sup>. Utilizar-

<sup>10</sup> Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente, que vai ser substituída por uma nova directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso público à informação em matéria de ambiente, actualmente em apreciação no Conselho e no Parlamento.

<sup>11</sup> O documento de trabalho interno da Comissão sobre a e-inclusão (Explorando

se-á para esse efeito o método aberto de coordenação instaurado pelo Conselho Europeu de Lisboa. O intercâmbio de informações e das melhores práticas terá um importante papel neste contexto (ver ponto 4.1.2).

##### 4.2.2. Exploração da informação do sector público

A falta de condições claras e coerentes aplicáveis à **utilização comercial da informação do sector público** constitui um obstáculo de vulto à materialização do potencial económico dos dados públicos no novo contexto electrónico e ao desenvolvimento de um verdadeiro mercado europeu da informação. Um quadro melhor para a exploração da informação do sector público em toda a Europa irá facilitar a criação de produtos de informação que abarquem a totalidade ou grande parte da Europa e não apenas países isolados.

###### 4.2.2.1. Quais as questões a abordar?

Sem pretender antecipar a escolha (ou a forma) final do instrumento pela Comissão, a presente secção analisa o tipo de questões que pode ser abrangido por um instrumento jurídico. A Comissão propõe as seguintes orientações básicas relativas ao âmbito, ao princípio director, à lealdade no comércio e a diversas questões práticas.

###### Âmbito

*Regimes de acesso inalterados:* as medidas de facilitação da reutilização da informação do sector público em toda a Europa basear-se-ão nos **actuais regimes de acesso** e não proporão quaisquer alterações nestes. O quadro de exploração

as potencialidades da sociedade da informação para a inclusão social) apresenta também desafios no que toca ao acesso de pessoas desfavorecidas a conteúdos e serviços públicos em linha adequados e seu contributo para a não-exclusão social.

também não deve ter efeitos negativos na acessibilidade da informação na sua fonte pública original.

### *Excepções*

As medidas não serão aplicáveis a informações comerciais sensíveis (p. ex., segredos comerciais), detidas por organismos tutelados ou controlados por autoridades públicas, de natureza comercial ou industrial.

Dadas as características específicas do sector, também as empresas públicas de radiodifusão devem ficar excluídas do âmbito de qualquer medida, nomeadamente no que diz respeito aos seus arquivos e actividades criativas.

*Conformidade com as regras de protecção dos dados:* as medidas propostas devem respeitar integralmente as actuais regras de protecção de dados. Se, por motivos de protecção dos dados, a informação não estiver generalizadamente acessível, não será explorável. Incluem-se aqui os casos em que existem condições específicas para a consulta de dados pessoais detidos por organismos públicos (p. ex., necessidade de fazer prova de interesse legítimo por motivo de protecção dos dados, acesso limitado a certas partes da informação, etc.).

### *Direitos de propriedade intelectual<sup>12</sup> :*

Uma iniciativa que incida nos direitos de propriedade intelectual do sector público deve ter em conta tanto o acervo comunitário no domínio do direito de autor e direitos conexos, que constitui o quadro legal de manutenção e administração destes direitos, como as obrigações internacionais da Comunidade no âmbito de convenções nesta matéria. Concretamente, os direitos harmonizados

---

<sup>12</sup> Para evitar dúvidas, a expressão "direitos de propriedade intelectual" refere-se apenas a direitos de autor e direitos conexos (incluindo formas de protecção *sui generis*). Ficam excluídos os direitos de propriedade industrial.

pela Directiva 2001/29 relativa à harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade da informação e pela Directiva 96/9 relativa à protecção jurídica das bases de dados são especialmente importantes.

Os direitos de propriedade intelectual que *terceiros* possam ter sobre informações detidas pelo sector público devem ser cuidadosamente analisados quando do estabelecimento de regras para a reutilização de informação do sector público. Em muitos casos, os produtos e serviços da informação terão sido desenvolvidos pelo sector público em conjunto com parceiros do sector privado, pelo que os direitos de terceiros não são afectados pelas medidas propostas.

### *Definições*

A seguinte definição operacional de informação será o ponto de partida para o debate.

Informação: qualquer conteúdo, independentemente do seu suporte (papel ou registo electrónico), podendo ser um registo sonoro, visual ou audiovisual.

A definição constante das directivas relativas a contratos públicos pode constituir um ponto de partida útil para a definição de *organismos públicos*<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Por exemplo, o artigo 1º da Directiva 92/50/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços define "organismo de direito público" como qualquer organismo: - criado com o objectivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, e - dotado de personalidade jurídica, e - financiado maioritariamente pelo Estado, por autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público, ou submetido a um controlo de gestão por parte dessas entidades, ou que tenha um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cujos membros são, em mais de 50 %, designados pelo Estado, por

### **Princípio director**

*Direito geral à reutilização da informação do sector público:* sempre que a informação do sector público seja generalizadamente acessível, a sua reutilização comercial deve ser possível.

### **Lealdade no comércio**

*Proibição de acordos exclusivos:* os acordos exclusivos de exploração de informação do sector público poderão ser limitados ou proibidos no futuro, a fim de estimular a abertura do mercado europeu, onde os acordos restringem abusivamente a reutilização comercial da informação. Serão necessárias medidas transitórias para alinhar acordos já em vigor com a medida legislativa após um período determinado.

### **Princípios aplicáveis à política de preços**

Devem aplicar-se os seguintes princípios na política de preços:

- a eventual compensação pedida pela reutilização de informação do sector público deve ser adequada;
- os preços fixados para a reutilização de informação do sector público devem ser transparentes.

Assim, a consagração do direito de reutilização de informação do sector público não implicará a imposição de condições idênticas às existentes nos EUA, onde praticamente não existem custos para as empresas que pretendem reutilizar a informação.

### **Questões práticas**

- **prazo de resposta aos pedidos** de reutilização deve ser razoável, podendo ser alinhado pelo prazo de resposta aos pedidos de acesso à informação.
- As empresas e os cidadãos devem ter o direito de pedir a informação em

---

autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público.

qualquer **formato preexistente** (p. ex., um formato electrónico específico). Este direito não obriga a administração a criar ou adaptar documentos.

- Deve haver uma oferta generalizada de **licenças-tipo em linha**.
- Devem ainda estar disponíveis catálogos dos recursos de dados.

#### *4.2.2.2. Para um instrumento de exploração da informação do sector público*

A Comissão está a estudar o melhor instrumento para garantir condições de base idênticas a todos os operadores do mercado europeu da informação, maior transparência nas condições de reutilização e redução ao mínimo das distorções. Uma **directiva** proporcionaria aos actores no mercado uma segurança jurídica mínima, dando aos Estados-Membros liberdade para escolherem o modo concreto de aplicação das suas disposições em função das circunstâncias locais. A adopção de uma directiva foi vivamente defendida pelas empresas nos seus comentários ao Livro Verde sobre a informação do sector público na sociedade da informação. Em alternativa, poderá optar-se por uma **recomendação** aos Estados-Membros<sup>14</sup> e/ou pelo **reforço da cooperação administrativa** neste domínio.

No entanto, há várias razões para a Comissão estudar a necessidade e as modalidades de uma directiva relativa à exploração da informação do sector público e pensar que medidas de coordenação entre os - e/ou uma recomendação aos - Estados-Membros

---

<sup>14</sup> Em 4 de Julho de 2001, foi adoptada uma recomendação específica para o sector dos transportes (C(2001)1102, JO L 199 de 24.07.2001, p.20) que incide, nomeadamente, na implantação de serviços de valor acrescentado para viajantes, baseados em informação de organismos públicos.

poderão não ser suficientes para se corrigir a situação existente, nomeadamente à luz da importância económica da questão em apreço.

Uma directiva constituirá uma resposta clara à internacionalização das necessidades em matéria de informação e à **natureza pan-europeia de diversos produtos e serviços da informação**. Se não forem completos - se ficar de fora um país que seja -, estes produtos e serviços perdem muito do seu valor e as empresas não serão motivadas para investir. É importante, portanto, que todos os países avancem em uníssono no estabelecimento de condições mínimas comuns. A questão da exploração da informação do sector público está a ser discutida em muitos Estados-Membros, mas uma situação em que estes adoptem soluções individuais está longe de ser desejável, dado que não oferece às empresas da informação as condições necessárias para desenvolverem produtos pan-europeus novos e inovadores.

É ainda urgente instaurar condições-quadro adequadas para os **produtos da informação da próxima geração**, que desempenharão um papel essencial no desenvolvimento da sociedade da informação. A inacção neste domínio poderá conduzir, dentro de alguns anos, à desagradável constatação de que ainda subsistem obstáculos consideráveis à exploração pan-europeia da informação do sector público e se alargou o fosso que separa a Europa dos EUA.

A experiência ganha com as **Directrizes de 1989**<sup>15</sup> para a exploração da informação do sector público, publicadas pelos serviços da Comissão, indica que uma abordagem não-legislativa neste domínio não produzirá os resultados

necessários. Com efeito, estas directrizes não tiveram na prática grande impacto.

**Os instrumentos jurídicos comunitários existentes** (regras da concorrência, regras de não-discriminação, regras de livre circulação dos serviços) podem ser utilizados em casos muito específicos, quando está em jogo a reutilização de informação do sector público pelo sector privado. No entanto, são uma solução relativamente limitada que não é aplicável em muitas outras situações. Testar os limites das actuais soluções jurídicas através de uma série de processos em tribunal será um processo demorado que perpetuará a actual situação de insegurança jurídica. Por outro lado, as decisões judiciais não resolverão o problema subjacente das regras e práticas divergentes em vigor nos diversos Estados-Membros.

Finalmente, há que ter presente que a directiva se limitaria a uma **harmonização mínima**, deixando considerável margem de manobra às administrações públicas nacionais, mas reduzindo ou removendo simultaneamente os obstáculos principais que se colocam às empresas.

#### *4.2.3. Melhorar as práticas das instituições comunitárias*

O envolvimento e a confiança dos cidadãos na União Europeia podem ser reforçados se lhes for dado **direito alargado de acesso aos documentos administrativos** das instituições comunitárias. Neste sentido, o Parlamento Europeu e o Conselho adoptaram um regulamento<sup>16</sup> de aplicação do artigo 255.º do Tratado CE. A Comissão está também a preparar um

<sup>15</sup> Directrizes para melhorar a sinergia entre o sector público e o sector privado no mercado da informação, Luxemburgo, 1989.

<sup>16</sup> Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, JO L 145 de 31/05/2001.

programa destinado a melhorar o acesso dos invisuais <sup>17</sup>.

Acesso público aos documentos das instituições comunitárias não quer contudo dizer acesso ilimitado. Os princípios da protecção dos dados pessoais continuam aplicáveis aos dados deste tipo tratados pelas instituições comunitárias e o facto de um documento administrativo comunitário poder conter dados pessoais não retira às pessoas a que estes dizem respeito o direito à protecção da privacidade. Assim, o artigo 286.º do Tratado CE foi objecto de uma especificação mais estrita no Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados.<sup>18</sup>

As questões da abertura e da transparência são também um elemento central no **Livro Branco** da Comissão **sobre a governança**, publicado em Julho de 2001.<sup>19</sup>

*Para facilitar o acesso à legislação comunitária, toda a legislação em vigor e em preparação estará acessível gratuitamente na Internet, em todas as línguas da União, a partir de 01.01.2002 (através do portal EUR-Lex).*

Paralelamente, devem ser actualizadas e clarificadas as políticas das instituições da UE no que se refere à **exploração da**

<sup>17</sup> Em 25.09.2001, a Comissão adoptou uma comunicação relativa à acessibilidade dos sítios Web públicos e respectivo conteúdo. O objectivo é tornar os sítios Web mais acessíveis para pessoas com deficiências e idosos.

<sup>18</sup> JO L 8 de 12.01.2001

<sup>19</sup> Governança Europeia - Um livro branco, COM (2001) 428, 25.07.2001. Neste contexto, também é importante a comunicação sobre um novo quadro de cooperação para as actividades no âmbito da política de informação e comunicação da União Europeia, COM (2001) 354.

**informação comunitária.** Esta actualização protegerá os interesses de todas as partes interessadas e não colocará restrições desnecessárias a iniciativas privadas no mercado da informação conducentes à criação de novas actividades económicas e postos de trabalho. A política relativa à informação geográfica respeitante ao território europeu, recolhida e compilada pelas instituições para utilização na fiscalização da aplicação das políticas comunitárias, integrará igualmente essa actualização.

Em termos mais gerais, no quadro da iniciativa **CiberComissão** lançada em Março de 2000 no âmbito do Livro Branco sobre a reforma interna, a Comissão irá aperfeiçoar, à luz das soluções mais avançadas adoptadas na Europa, a própria utilização que faz das ferramentas da sociedade da informação <sup>20</sup>. O plano de acção eEurope fixa como objectivo, para a acção prioritária "Administração em linha", a disponibilidade em linha de todas as transacções básicas da Comissão Europeia (financiamentos, contratos de investigação, recrutamentos, aquisições).

#### *Um quadro regulamentar a nível europeu*

##### **Medidas principais**

- Estudar a necessidade e modalidades de uma proposta de directiva relativa à exploração da informação do sector público.
- Actualizar as políticas das instituições da UE em matéria de exploração da informação comunitária.

<sup>20</sup> Em 12 de Junho de 2001, a Comissão adoptou a sua estratégia nesta área: 'eCommission strategy Towards the e-Commission : Implementation Strategy 2001-2005', SEC (2001) 924.

### 4.3. Um processo participado por todos os actores

A criação de um **grupo para a promoção dos dados públicos digitais** garantirá uma coordenação eficiente entre os Estados-Membros e será um fórum para a comunicação com outras partes interessadas. A criação deste grupo fora já acolhida favoravelmente pelo Conselho quando da adopção do programa "Conteúdos-e". Para criar sinergias com outras actividades da iniciativa "Administração em linha" e limitar o número de grupos que trabalham em áreas similares ou adjacentes, este fórum pode ficar **ligado** ou **ser integrado** no grupo de trabalho "Administração em linha".

Servirá de **plataforma de coordenação e painel de auscultação** para as actividades atrás referidas. Terá como objectivo fornecer *inputs* às diferentes iniciativas e constituirá um importante eixo para a identificação e disseminação das melhores práticas. O grupo será formado por representantes dos Estados-Membros e de outras instituições e organizações interessadas, como o Parlamento Europeu, das empresas da informação, das organizações de consumidores, etc. A sua composição pode variar em função da matéria em questão. O grupo colaborará com outras instâncias, como o grupo de alto nível para o emprego e a dimensão social da sociedade da informação.

*Um processo participado por todos os actores*

#### **Medida principal**

- Instituir um grupo para a promoção dos dados públicos digitais, que actuará como plataforma de coordenação e painel de auscultação.

## 5. CONCLUSÃO

O advento da sociedade da informação criou **condições sem precedente** para o

acesso e a exploração da informação do sector público. A comunicação entre as administrações e os cidadãos e empresas pode ser melhorada. As ferramentas electrónicas podem melhorar significativamente os serviços e os fluxos de informação das administrações para os cidadãos e oferecem simultaneamente oportunidades únicas para a **reutilização e exploração da informação do sector público** na economia digital emergente. A materialização deste potencial criará **enormes oportunidades económicas**, ajudando simultaneamente as empresas europeias do sector da informação a colmatarem o fosso que as separa das suas congéneres americanas. A inacção neste domínio teria custos para a Europa, afectando não só aquelas empresas como o mercado interno no seu conjunto.

A presente comunicação faz propostas tendentes ao **desenvolvimento de uma abordagem coordenada** no tratamento das questões que contribuem para a criação das **condições adequadas**. Analisa-se, em particular, a eventual adopção de uma **directiva** que regule a reutilização comercial e não-comercial da informação do sector público, eliminando os obstáculos criados pela disparidade da regulamentação e práticas nacionais. Completam o quadro medidas destinadas a **incentivar desenvolvimentos** com impacto à escala europeia, apoiadas, nomeadamente, no programa "Conteúdos-e" e nos programas-quadro de I&D. Promover-se-á igualmente, de acordo com o método aberto de coordenação (Conselho Europeu de Lisboa), a **aprendizagem mútua** através do intercâmbio das melhores práticas, por intermédio, nomeadamente, de um grupo para a promoção dos dados públicos digitais que pode ficar ligado ao grupo de trabalho "Administração em linha".

As medidas propostas na presente comunicação têm por objectivo global assegurar uma melhor utilização da informação do sector público, para

benefício dos cidadãos e empresas da Europa. A sua finalidade última é fazer eclodir todo o potencial desse **recurso essencial para a Europa e os europeus** que é a informação do sector público.